

Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet
Til: firmapost@nkom.no
Kopi: anja.vimme@nkom.no

Vår dato: 09.04.2020
Deres dato:
Vår referanse: AT
Deres referanse:

Mrk.: "Tildeling av 2,6- og 3,6 GHz-båndene"

NHOs hørings svar om regler og vilkår for 5G-auksjonen

Innledning

NHO takker for muligheten til å gi innspill på regler og vilkår for den forestående auksjonen av frekvensbånd omkring 2,6 GHz og 3,6 GHz.

I dette brevet peker vi både på noen overordnede perspektiver som vi mener er viktig å ta med seg i det videre arbeidet, samt gir våre kommentarer til i hovedsak to temaer knyttet til den forestående frekvensauksjonen;

- 1) den tilknyttede insentivordningen for økt tilgang til raskt bredbånd i distriktene, og
- 2) betingelsene for tilbud om levering av tilpassede 5G-nett og -tjenester og tilbud om utleie av frekvenser i 3,6 GHz-båndet til industri- og næringslivsaktører.

Norge på vei inn i gigabitsamfunnet

Det siste året med COVID-19 har vist oss betydningen av internettforbindelser av høy kapasitet og kvalitet, for å sikre velferd og økonomiske aktiviteter, og for deltakelse i utdanning og det sosiale liv. Verden rundt oss er på vei inn i gigabitsamfunnet. For at Norge skal være i front av den digitale omstillingen, må det settes nye mål for kapasitet og dekning av høyhastighetsnett.

For bedriftene er tilgang til høyhastighets bredbåndsnett en rammebetingelse for å sikre både tradisjonell og ny verdiskaping, for å styrke konkurranseevnen og øke eksportandelene. For både privat og offentlig sektor gjelder at digitalisering gir mulighet for økt innovasjonstakt og omstilling. Utnyttelse av stordata, helseinformatikk, kunstig intelligens, maskinlæring og tingenes internett stiller økte krav til kapasitet, tilgjengelighet og robusthet på den digitale infrastrukturen.

NHO mener derfor at det må settes nye, ambisiøse mål for dekningen av høyhastighetsnett:

- Ambisjonen er at alle, men minimum 95 prosent av norske husholdninger, bedrifter og offentlige kontorer skal ha tilgang til bredbånd med hastigheter på minimum 1 Gbit/s i løpet av 2025
- Resten av landet skal som minimum ha tilgang til bredbånd med 100 Mbit/s i løpet av 2025

Utbyggingen av 5G vil være viktig for å kunne nå en slik målsetning. 5G-teknologien åpner også for innovasjon og utvikling som vil styrke norske bedrifters evne til å innovere, skape arbeidsplasser og bidra til verdiskaping og velferd i samfunnet. Det er derfor maktpåliggende at den forestående frekvensauksjonen ivaretar behovet for at tempo i utbyggingen holdes oppe, samtidig som betingelsene knyttet til utbyggingen bidrar til å stimulere til næringsutvikling og innovasjon.

Auksjonens hovedforslag og NHOs spørsmål - oppsummert

Det er positivt at norske myndigheter har tilrettelagt for tidlig oppstart av 5G-utbygging i Norge gjennom tidlige frekvensauksjoner, sett i internasjonal sammenheng. Offentlig tilrettelegging må forsterke den kommersielle utbyggingen. Spektrum er en begrenset ressurs som må forvaltes mest mulig samfunnsøkonomisk effektivt.

NHO anerkjenner at tilbyderne har gitt uttrykk for at de vil prioritere industriaktører og imøtekomme behovene via skreddersydde løsninger i mobilnettet, slik det skrives i auksjonsdokumentene. NHO har tillit til at bedriftenes krav og behov for spesialtilpassede løsninger og tjenester vil kunne imøtekommes av tilbyderne på kommersielt grunnlag uten regulering. Dette gjelder også industri- og næringslivsaktørenes behov for å etablere private 5G-nett basert på eget spektrum. I de tilfeller aktørene ikke skulle finne løsninger på kommersielt grunnlag, tildeles frekvensene gjennom denne auksjonen med en tilhørende tilgangspålit. Reglene knyttet til denne plikten bør være så klare som mulig før auksjonen gjennomføres.

NHO mener det er viktig at industri- og næringslivsaktører gis tilgang til å etablere lukkede kommunikasjonsløsninger for såkalt private 5G-nett og tilpassede tjenester som 5G åpner for. NHO er imidlertid bekymret for at enkelte aspekter i auksjonsdokumentene er såpass uklare at det vil kunne medføre uenighet og forsinkelser. NKOM bør rydde av veiene disse uklarhetene før auksjonen gjennomføres til planlagt tid. Det er viktig å unngå forsinkelser, og både mobiloperatører som skal delta i frekvensauksjonen, og brukere av 5G-nettene vil ha nytte av ytterligere avklaringer på disse punktene før frekvensauksjonen gjennomføres. I det videre arbeidet mener NHO derfor at følgende problemstillinger må utdypes og underbygges med faktagrunnlag der det er mulig:

- Hvordan den tillyste rabattordningen/bytteordningen påvirker lokale/regionale planer om utbygging av høyhastighetsbredbånd
- Hvordan listene over områdene som skal bygges ut via rabattordningen og de eksisterende fylkesvise og kommunale utbyggingsplanene skal harmoniseres, slik at lokale utbyggingsprosjekter ikke settes til side
- Hvordan den tillyste plikten for frekvensinnehavere om å tilby næringslivsaktører 5G-nett til rimelige betingelser basert på spesialbehov eventuelt vil påvirke auksjonsprisene
- Hvorvidt en mulig prisregulering fra Nkoms side der det er motstridende interesser fra innehavere og næringsinteresser i spørsmålet om leie av private 5G-nett vil harmonere med statsstøttereguleringen
- Hvordan forbudet mot fremleie av 5G-nett vil påvirke industri- og næringsparkers mulighet til å tilrettelegge for private nettløsninger for de nevnte parkene som inkluderer store og små bedrifter

- Hvordan interesser for private 5G-nett skal balanseres der det er flere næringsaktører i samme geografiske område med behov for spesialtilpassede løsninger
- Hvordan små, mellomstore og oppstartsbedrifter med innovasjonsskapende virksomhet med behov for testing og utprøving i lukkede nett best mulig kan ivaretas

Kommentarer til enkelte forslag

1. Incentivordningen for økt tilgang til raskt bredbånd i distriktene/dekningsforpliktelse

Som en del av frekvensauksjonen foreslås det at det tas inn en incentivordning som har til hensikt å forbedre tilbudet av raskt bredbånd i områder der dette er mangelfullt, dvs. særlig i distriktene. Det vil si at det fastsettes en valgfri dekningsforpliktelse for auksjonsdeltakerne mot en samtidig motytelse på samlet inntil 560 millioner i rabatt. Nkom er pålagt å gjennomføre en detaljert dekningsundersøkelse over områder som mangler raskt bredbånd, kombinert med informasjon om allerede planlagt utbygging.

NHO mener det i utgangspunktet er positivt med en slik rabatt- eller bytteordning. Samtidig som NHO imøteser tiltak som legger til rette for rask 5G-utbygging i hele landet, mener NHO at den tillyste rabattordningen må sees i sammenheng med den statlige bredbåndsstøtteordningen.

Norges åtte år gamle ambisjoner om 100 Mbit/s internettdækning til 90 prosent av husstandene er i ferd med å nås, dog med store regionale forskjeller. Nkoms dekningsundersøkelse fra 2020 viser at kun 56 prosent av husstandene i spredtbygde strøk har tilgang til bredbåndnett med 100 Mbit/s eller mer. Landsdekningen for næringsbygg er kun rundt 70 prosent målt i tilgang til nett med symmetrisk 50/50 Mbit/s-kapasitet.

Det aller meste av bredbåndsutbyggingen i Norge er finansiert av markedet, noe som fungerer godt. I årene 2014-2020 har staten bidratt med om lag 1,4 milliarder kroner i Bredbåndstilskudd til områder som ikke er rent kommersielt utbyggbare. Markedsaktørene har i samme periode investert i størrelsesorden 50 milliarder kroner i fiber- og mobilnett. I tillegg kommer lokale, kommunale og fylkeskommunale investeringsmidler i et betydelig omfang.

NHO mener det er viktig for den videre utbyggingen av høykapasitets bredbåndnett i Norge at det gis incentiver for «spleiselagsmodeller», hvor kommersielle utbyggere og nasjonale, regionale og lokale myndigheter gjennom felles innsats og god samhandling bidrar til å sikre en digital infrastruktur for gigabitsamfunnet i hele landet, også i distriktene. En éngangsrabatt til frekvensinnehaverne av 5G-nettet for utbygging i områder med dårlig dekning bør ikke fortrenge en forutsigbar bredbåndsstøtteordning over statsbudsjettet.

Mulige konkurransevridende effekter

Bredbåndsstøtteordningen fordeles fylkesvis og forvaltes i dag av fylkeskommunen, og kommunene spiller en aktiv rolle sammen med lokale utbyggere og næringslivaktører i prioritering av utbyggingsprosjekter og finansieringen av disse. Slik NHO oppfatter det, vil ikke den foreslåtte 5G-rabatten fordeles fylkesvis, men basere seg på at frekvensinnehaverne selv kan velge hvilke bygninger de ønsker å dekke, basert på en liste fra Nkom.

NHO mener imidlertid at den foreslåtte rabattordningen må harmoniseres med bredbåndsstøtteordningen, slik at den ivaretar lokale og regionale behov for utbygging av høykapasitetsnett som allerede er identifisert i bredbåndsstrategier og -planer.

Videre må rabattordningen innrettes slik at den ikke får konkurransevridende effekter i markedet, f.eks. ved at 5G-utbyggere kan velge å dekke enkelte bygg og husstander i et område, men ikke alle, slik det kan synes i auksjonsdokumentene nå. Det synes heller ikke å være et krav at 5G-utbyggerne selv eller kommunene bidrar med en andel av finansieringen, slik kravene er i bredbåndsstøtteordningen.

NHO etterlyser derfor en drøfting og utdyping av de konkurransemessige effektene i markedet av den tillyste rabattordningen, sett i lys av at bredbåndsstøtteordningen må være den bærende ordningen for offentlig støtte til høykapasitetsnett i ikke-kommersielle områder i årene fremover.

Teknologinøytralitet

Bredbåndsstøtteordningen har vært basert på teknologinøytralitet. Det mener NHO at rabattordningen til 5G-frekvensinnehavere også bør være.

Lokale fiberaktører har vært viktige bidragsytere til høykapasitetsdekning i mange kommuner de senere årene. De er også involvert i videre planlegging av utbygging i de nærmeste årene. Det er en kombinasjon av mobilt og fiberbasert bredbånd som vil kunne gi best mulig dekning i distrikter og spredtbygde strøk i Norge. Derfor er prinsippet om teknologinøytralitet viktig. Vi registrerer at myndighetene kommuniserer noe uklart i regelforslaget, og mener det er svært uheldig om vilkårene for 5G-rabatten bidrar til å utfordre prinsippet om teknologinøytralitet. Vi ber derfor myndighetene sikre at ordningen blir teknologinøytral når aktørene skal levere på forpliktelsen.

Utbyggingstempo

Utbygging finansiert via den tillyste rabattordningen vil bli implementert i 2023. NHO mener årene 2021 og 2022 ikke bør bli hvileskjær i utbyggingen av bredbånd, og at utbygging med rabattordningen burde kunne kommet på plass raskere. Kartlegging av de husstander og næringsbygg som skal kunne dekkes ved utbyggingsforpliktelsen skal først gjennomføres etter auksjonen. NHO mener dette arbeidet bør komme i gang raskere, og at publisering av lister over aktuelle husstander og næringsbygg før i tredje kvartal 2022 er for sent.

Utbygging av høyhastighetsbredbånd må skje med full kraft i 2021 og 2022. Dersom man skulle komme i en situasjon der enkelte kommuner velger å vente på rabattutbygging, for eksempel for å unngå kravet om 25 prosent egenandel ved utbyggingsprosjekter finansiert med bredbåndstilskudd, vil det ha en uheldig effekt på utbyggingstakten.

2. Tilrettelegging for industri- og næringslivsaktører

Rammebrevet fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) fastslår at 5G-teknologi kommer til å bli en viktig innsatsfaktor i forskjellige typer industri- og næringsvirksomhet og at

mye av virksomheten vil ligge i anvendelse av frekvenser i 3,6 GHz-båndet. Det er også her EU legger sin primære 5G virksomhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ber om at auksjonsregelverket skal utformes slik at frekvensinnehavere blir pålagt å tilby løsninger i form av tilpassede tjenester eller private 5G-nett for industri- og næringslivsaktører. NHO anerkjenner dette og mener slik tilrettelegging er helt nødvendig. NHO mener det må være et mål å utforme regelverket slik at det tilrettelegger for gode løsninger for den enkelte bedrifts behov.

Plikten om å tilby slike løsninger skal baseres på *rimelige* anbudsforespørsler fra industri- og næringslivsaktørene der behovene beskrives innenfor geografisk avgrensede områder, og plikten om å tilby spesialløsninger suppleres med en plikt til å leie ut spektrum i 3,6 GHz-båndet.

NHO synes det er positivt at industri- og næringslivsaktørenes behov er tenkt imøtekommet når det gjelder behov for lukkede kommunikasjonsløsninger basert på 5G-teknologi i 3,6 GHz-båndet. Det er riktig, som Nkom peker på, at en stor del av utstyrsutvikling og innovasjon vil skje med støtte for dette båndet i Europa. Samtidig ser vi at det internasjonalt skjer en utstyrsutvikling i flere egnede bånd utover 3,6 GHz. Det er dermed også viktig at norske bedrifter kan arbeide i de samme båndene som industrien internasjonalt.

Samtidig ønsker NHO å peke på at denne løsningen foreløpig reiser en rekke spørsmål som burde vært avklart før auksjonen gjennomføres. Detaljeringen av pliktene for innehaverne om å tilby spesialløsninger i form av tilpassede tjenester eller utleie av private nett i 3,6 GHz-båndet vil ha store konsekvenser for både industri- og næringslivsaktørene og for mobiloperatørene. Dette er utdypet nedenfor:

Behov for begrepsavklaringer

Slik NHO ser det, er det behov for å definere begreper som "*industri og næringsliv*". Foreløpig ser begrepet ikke ut til å omfatte offentlige virksomheter, noe som igjen kan være uheldig for leverandører til offentlige virksomheter, dvs. private bedrifter.

Læresteder, universiteter og forskningsinstitutter ser heller ikke ut til å være omfattet av begrepet "*industri og næringsliv*". NHO mener det kan være gode grunner til at universiteter og læresteder har tilgang til 5G-teknologi, og at dette bør ses nærmere på.

Det er foreløpig uklart hva som faller innenfor begrepet "*spesialbehov*" og hvordan det eventuelt skal dokumenteres.

På samme måte stiller NHO spørsmål ved hva som skal oppfattes med "*rimelig anbud, vilkår og vederlag*", og mener at dette bør defineres og utdypes før frekvensauksjonen gjennomføres.

Spørsmål knyttet til pris

Leieprisen for en frekvensressurs blir et springende punkt. Hva er å anse som en rimelig anbudsforespørsel, og hva er å anse som et rimelig tilbud fra innehaver. Det er skissert at Nkom

kan sette betingelser i situasjoner der vederlagsdiskusjoner mellom partene må løses, og NHO stiller spørsmål ved om det kan være grunn til å utrede om en slik ordning kan ha sider som berører EØS-avtalens regler for konkurranse og statsstøtte.

Andre spørsmål knyttet til pris er om leiekostnader kan endres over tid, og om utleieprisen vil være basert på auksjonsprisen. I så fall kan det påvirke både viljen til å by og prisen som vil bli satt for leie av frekvenser etter at auksjonen er avsluttet.

Spørsmål knyttet til leie

Forbudet med fremleie av frekvenser vil kunne få store konsekvenser for nærings- og industriparken der man kan se for seg et behov for å samordne et lukket 5G-tilbud for parkens deltakere. En slik løsning ser nå vanskelig ut. NHO mener dette er et viktig punkt å utrede nærmere. Videre er det aktuelt å spørre om det vil bli innført tidsbegrenset leie, som er relevant for blant annet medieproduksjon.

Konkurrerende geografiske interesser

Man kan se for seg at to eller flere aktører driver næringsvirksomhet på samme geografiske lokasjon, og at de har konkurrerende interesser om frekvenser. Det kan også innebære at de ønsker å tilby tjenester til samfunnet for øvrig. Det bør spesifiseres hvordan slike mulige interessekonflikter skal håndteres. Et eksempel der flere næringsaktører kan ha sammenfallende interesser for frekvenser, er flyplasser og andre arenaer med flere aktive næringslivsaktører.

Små, mellomstore og oppstartsbedrifter

Små, mellomstore og oppstartsbedrifters behov er ikke berørt i auksjonsdokumentene. Disse bedriftene er ofte innoverende og vil ha behov for uttesting og prøving i sikre miljøer, uten at de nødvendigvis har tilstrekkelige kapitalressurser til å leie egne frekvenser. NHO mener dette bør adresseres og at disse bedriftenes behov må ivaretas på en god måte, slik at innovasjonskraften i dette segmentet av næringslivet stimuleres.

Avslutning

Det er per i dag vanskelig å overskue utviklingen og mulighetene som ligger i 5G. Det er viktig og bra at norske myndigheter gjennom frekvensauksjonen bidrar til at norske bedrifter og institusjoner får dra nytte av disse mulighetene til å skape arbeidsplasser og sikre økt velferd. NHO møter gjerne Nkom eller andre relevante myndigheter til videre samtaler om de forholdene ved auksjonen som er adressert i dette innspillet.

Vennlig hilsen

Næringslivets Hovedorganisasjon

Gjermund Løyning
Direktør Område politikk og samfunnskontakt

Rebekka Borsch
Avdelingsdirektør Kompetanse&Innovasjon

Dette dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.